

Krystian Wasilewski

Akty kierownictwa wewnętrznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Acts of Internal Management in the Chancellery of the Prime Minister

Wprowadzenie

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM) jest urzędem obsługującym Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów oraz m.in. komitety, zespoły doradcze i pełnomocników działających w strukturze administracji rządowej. Kancelaria zapewnia też obsługę członków Rady Ministrów, którzy nie kierują określonym działem administracji państwowej.

Organizacja KPRM ulega zmianom zgodnie z prowadzoną i przyjętą przez rząd polityką zadaniową. Zmiany te przejawiają się poprzez rozszerzanie lub redukcję liczby komórek organizacyjnych Kancelarii, co pozwala na dostosowanie jej struktury do bieżących priorytetów polityki rządu.

W rozdziale 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm., dalej: u.R.M.) KPRM została ukształtowana jako organ zapewniający obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesów Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Szefa Służby Cywilnej. W art. 26 u.R.M. wskazano, że KPRM może również obsługiwać pełnomocnika rządu oraz inne organy pomocnicze, komisje i komisje wspólne, które są wymienione w art. 12a i 13 u.R.M. Artykuł 29 u.R.M. szczegółowo określa zadania realizowane przez Kancelarię z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów pełni również funkcję urzędu obsługującego ministrów zadaniowych – zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 u.R.M. Prezes Rady Ministrów, ustalając w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra, określa także ministerstwo lub inny urząd administracji odpowiedzialny za jego obsługę.

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – funkcjonowanie

Kancelaria działa na podstawie statutu, który Prezes Rady Ministrów nadaje w drodze zarządzenia. Statut szczegółowo określa zakres zadań organizacji KPRM oraz jednostki organizacyjne nadzorowane przez szefa KPRM.

Kierowanie Kancelarią Prezesa Rady Ministrów sprawuje szef KPRM, który jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Rola szefa KPRM wykracza poza funkcje kierowania urzędem – wykonuje on też często zadania o charakterze merytorycznym, zwykle z upoważnienia prezesa Rady Ministrów. Nie musi on pełnić równocześnie funkcji ministra. Osoba zajmująca stanowisko szefa KPRM może pełnić tę rolę niezależnie od tego czy jest ministrem, czy też nie (zob. art. 10b ust. 1 u.R.M., zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów, członek Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów używają wizerunku orła ustalonego dla godła oraz barw Rzeczypospolitej Polskiej do celów wspólnej identyfikacji wizualnej organów administracji rządowej, w zakresie nieuregulowanym w przepisach odrębnych).

Stanowisko Szefa KPRM jest specyficzne w kontekście struktury administracji rządowej. W administracji rządowej ministerstwami kierują ministrowie wspomagani przez sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu oraz dyrektorów generalnych, zgodnie z art. 37 ust. 1 u.R.M., przy czym w urzędach obsługujących ministrów nie tworzy się analogicznego do szefa KPRM stanowiska szefa ministerstwa.

W przypadku KPRM nie występuje typowa struktura resortu obsługującego działy administracji rządowej. Właściwe stało się więc scedowanie zadań kierowania urzędem z premiera na szefa KPRM. Ustawa nie stawia wymagań wobec osób, które mogą zostać przez Prezesa Rady Ministrów powołane na szefa KPRM, jest to więc stanowisko typowo polityczne. Nie musi mieć rangi sekretarza czy podsekretarza stanu.

Zadania KPRM zostały w ustawie ujęte jako katalog otwarty i obejmują m.in. dokonywanie ocen skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, opracowywanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej, ocenę funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania, przygotowywanie analiz, prognoz, koncepcji, programów i ocen na zlecenie Prezesa Rady Ministrów oraz opiniowanie projektów dokumentów rządowych pod względem zgodności z celami polityki rządu i prognozowanymi skutkami społecznymi, gospodarczymi i prawnymi. Ponadto KPRM koordynuje realizację polityki kadrowej w administracji rządowej oraz obsługuje sprawy kadrowe osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Kieruje również

współdziałaniem Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z innymi organami państwowymi, a także zajmuje się obsługą informacyjną i prasową Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz wewnętrznych organów pomocniczych i opiniotawczo-doradczych Rady Ministrów.

Szef KPRM kieruje urzędem przy pomocy dyrektora generalnego, którego powołuje zgodnie z art. 53a ust. 1 ustawy o służbie cywilnej (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 409, dalej: u.s.c.).

W dniu 20 lutego 2024 r. został podpisany nowy statut Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zmianie uległ zakres spraw, w których obsługę zapewnia KPRM, dokonano zmian w jej strukturze organizacyjnej, co stanowi następstwo powołania nowego składu Rady Ministrów postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. (Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2023 r. poz. 1383).

W § 1 statutu (Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2024 r. poz. 142, dalej: statut) wskazano, że KPRM zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową dla Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesów Rady Ministrów, Ministrów, członków Rady Ministrów, Kolegium do spraw służb specjalnych oraz Szefa Służby Cywilnej.

W skład KPRM wchodzi obecnie 28 komórek organizacyjnych. Część z nich została zlikwidowana w związku z przejściem zadań do innego ministerstwa, część w związku z przejściem zadań tych komórek przez inne komórki organizacyjne, a część z nich w związku z zaniechaniem już niektórych zadań przez KPRM. Likwidacji uległ: Departament GovTech Polska, którego zadania przekazano do Ministerstwa Cyfryzacji, Departament Analiz, Departament Studiów Strategicznych, Departament Analiz Systemu Bezpieczeństwa Państwa, Departament Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, Sekretariat Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, których zadania zostały rozdzielone pomiędzy inne komórki organizacyjne KPRM, Departament Koordynacji Projektów Międzynarodowych oraz Departament Praw Obywatelskich i Tożsamości Europejskiej, których zadania nie zostały przejęte przez inne komórki organizacyjne KPRM. Zlikwidowano również odrębne wieloosobowe stanowisko do spraw Krajowego Planu Odbudowy, którego zadania przeniesiono do innej komórki organizacyjnej KPRM. Ponadto utworzono nowe komórki organizacyjne w KPRM, przede wszystkim z uwagi na jej dodatkowe zadania związane z nowym

składem Rady Ministrów, tj. Departament Polityki Senioralnej – w związku z powołaniem Ministra do spraw Polityki Senioralnej, Departament do spraw Równego Traktowania – w związku z powołaniem Ministra do spraw Równości, a także Biuro Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Odpowiedź Sekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 marca 2024 r. w trybie interpelacji poselskich nr K10INT1275).

Według regulacji statutowych (§ 2 statutu) KPRM działa zgodnie z zarządzeniami i poleceniami Prezesa Rady Ministrów, chociaż ustawodawca nie przewidział tego w akcie prawnym wyższego rzędu, jakim jest ustawa, to jednak w statucie określającym szczegółowe zasady funkcjonowania taka forma działania premiera została zapisana. Kancelaria wykonuje powierzone zadania pod kierownictwem szefa KPRM. Kancelarią kieruje Szef KPRM przy pomocy Sekretarza Rady Ministrów, Sekretarzy Stanu i Podsekretarzy Stanu, Dyrektora Generalnego Kancelarii oraz dyrektorów komórek organizacyjnych KPRM.

2. Polecenia i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów jako akty kierownictwa ogólnego i wykonawczego

Wymaga poczynić w tym miejscu uwagi natury ogólnej w odniesieniu do stosunków wewnętrznych administracji. Pomimo licznych publikacji problematyka aktów kierownictwa wewnętrznego w administracji publicznej wciąż pozostawia przestrzeń dla dalszych badań. Kwestie te są istotne nie tylko z perspektywy teoretycznej, lecz także praktycznej, ponieważ akty wewnętrzne odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu mechanizmów organizacji pracy w administracji publicznej (Szyrski, 2015). Dorobek naukowy dotyczący aktów wewnętrznych obejmuje zarówno analizy prawno-administracyjne, jak i konstytucyjne, jednak dotychczasowe opracowania pozostają w dużej mierze teoretyczne¹.

¹ Tematyka aktów kierownictwa wewnętrznego w administracji publicznej jest złożona i interesująca, a problem sfery wewnętrznej został szeroko opisany w literaturze zachodniej, zarówno w doktrynie francuskiej, jak i niemieckiej. W pracach autorów pojawia się kwestia takich zagadnień jak choćby podstawy prawne działań wewnętrznych. W kontekście analizowanej problematyki autorzy podkreślają, że działania wewnętrzne można oprzeć na trzech rodzajach norm: normach dotyczących zakresu działania organów administracji, normach ustalających zadania tych organów oraz normach kompetencyjnych. Niniejszy artykuł, koncentrując się na praktycznych problemach organizacji KPRM, wymaga ogólnego ujęcia zagadnienia aktów kierownictwa wewnętrznego z uwagi na ich teoretyczne i koncepcyjne znaczenie w administracji (zob. Bień-Kacała, 2013; Hoff, 1987; Homplewicz, 1970; Jełowicki, 1997; Płowiec, 2006; Ruczkowski, 2013). W piśmiennictwie niemieckim koncepcja *res internae* była rozważana także przez innych twórców, np. E. Forsthoff (1955, s. 109).

Przechodząc jednak do właściwego zakresu problematyki, należy wskazać, że w odniesieniu do administracji publicznej mamy do czynienia z kierownictwem: 1) ogólnym – sprawowanym przez organ administracji wyższego szczebla w stosunku do organu usytuowanego niżej w układzie hierarchicznym; 2) wykonawczym – sprawowanym przez monokratyczny organ administracji w stosunku do aparatu pomocniczego skupionego w podlegającym mu urzędzie (Zdyb, Stelmasiak (red.), 2020).

W celu oddziaływania na postępowanie podmiotów podległych organ kierujący wykonujący kierownictwo ogólne (w stosunku do organów niższego szczebla) czy kierownik urzędu wykonujący władztwo organizacyjne (wykonawcze – w stosunku do podległych mu pracowników) mogą używać wszelkich niezabronionych prawem środków kierowania. Organy kierujące posiadają takie kompetencje jak prawo wydawania aktów ogólnych i indywidualnych (zarządzeń i poleceń) obowiązujących organ podległy, prawo kontroli wykonywania przez organ podległy przepisów prawa i poleceń organów wyższego szczebla. Podmioty wykonujące władztwo organizacyjne dysponują kompetencjami: prawo kształtowania wewnętrznej struktury organizacyjnej podległego urzędu w drodze statutów i regulaminów wewnętrznych, uprawnienie do wydawania zarządzeń wewnętrznych i poleceń służbowych, prawo dysponowania bazą materialną kierowanego podmiotu administracji i reprezentowania jego interesów w obrocie prawnym, uprawnienie do doboru i zatrudniania oraz awansowania, wyróżniania i zwalniania pracowników, prawo określania zakresu ich obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, możliwość motywowania do wydajnej pracy, prawo bieżącej koordynacji, nadzoru i oceny wyników pracy urzędników oraz uprawnienie do sprawowania opieki i ochrony (Szewczyk, 2012).

Należałoby rozważyć kwestię zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów w kontekście kompetencji ustawowych i statutowych szefa KPRM – czy mają one charakter aktów kierownictwa wewnętrznego niezależnych od aktów kierownictwa wewnętrznego wydawanych przez szefa KPRM. Polecenia premiera mogą przybrać formę ustną bądź pisemną.

Polecenie definiuje się z reguły w prawie administracyjnym jako szczególny akt administracyjny, zawierający nakaz. Według *Słownika języka polskiego* (b.d.), „polecenie” to „wypowiedź nakazująca komuś wykonanie jakiejś czynności”. Polecenie i zarządzenie stanowią źródło prawa wewnątrznie obowiązującego, jest to środek otwarty, w ramach którego organ określa, jak ma się zachować adresat działania. Ogół aktów prawnych stosowanych w ramach kierownictwa określamy mianem aktów kierownictwa (Góralczyk, 2016). Polecenie jako akt regulujący działanie instytucji może mieć różny charakter, wyjaśniać obowiązujące

przepisy, zawierać instruktaż czy ustalać w sposób ogólny pewne zadania dla zespołu (Jagielski, Wierzbowski (red.), 2022). Instrumenty, przy pomocy których organ kierujący wpływa na zachowania podmiotu kierowanego, bywają określane w literaturze przedmiotu na dwa sposoby.

Wymienia się akty kierownictwa i środki kierownictwa. Jak wskazuje Lipowicz (2023), oba te określenia uważa się za właściwe. Nie stanowią jednak synonimów. Zakresy tych nazw nie są identyczne. Ich rozróżnienie wynika z różnorodności zachowań, które może podejmować organ sprawujący kierownictwo. Z samej definicji kierownictwa wynika, że mogą wchodzić w grę wszelkie formy działania z wyłączeniem jedynie konsensualnych (dwustronnych). Akty prawne generalne i abstrakcyjne nazywa się aktami normatywnymi, zaś akty prawne indywidualne i konkretne – aktami administracyjnymi. Jedne i drugie występują oczywiście także w sytuacji kierownictwa. Przykładem pierwszych mogą być prawotwórcze, wewnętrzne zarządzenia, zaś przykładem drugich – polecenia służbowe. Praktyka zna także akty prawne o charakterze mieszanym – generalno-konkretne i indywidualno-abstrakcyjne. Jedne i drugie mogą również być wykorzystywane w kierownictwie (np. akty zwane wytycznymi; Bojanowski, Żukowski, 2009).

Skoro kancelaria wykonuje zadania pod kierownictwem Szefa KPRM, który kieruje nią przy pomocy Sekretarza Rady Ministrów, Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu, Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych KPRM, powstaje pytanie o rzeczywisty zakres wpływu Prezesa Rady Ministrów na organizacyjne funkcjonowanie kancelarii. Pozycja szefa rządu pozwala przyjąć, że polecenia i zarządzenia, które wydaje, są niezależne od środków kierownictwa stosowanych przez szefa KPRM. Premier może wydać bezpośrednie polecenie dyrektorowi departamentu bez konieczności zwrócenia się do szefa KPRM o wydanie takiego polecenia. Pozycja premiera w strukturze wewnętrznej nie została w żaden sposób ograniczona. Prezes Rady Ministrów działa tutaj poprzez szefa KPRM, co jednak nie wyklucza możliwości bezpośredniego stosowania środków kierownictwa. Interpretacja zawężająca działania premiera wewnątrz organizacji KPRM stałaby w sprzeczności z jego pozycją ustrojową jako organu władzy wykonawczej. Innymi słowy, Prezes Rady Ministrów nie może być ograniczany decyzyjnie wewnątrz urzędu, który ma służebną rolę względem rządu. Prezes Rady Ministrów działa zatem jako organ kierownictwa ogólnego oraz wykonawczego. Ogólnie kierownictwo premiera przybiera postać wydawania poleceń wszystkim podmiotom podległym w ramach przewodniczenia Radzie Ministrów, która kieruje administracją rządową. Kierownictwo wykonawcze (zarządzenia i polecenia wymienione w statucie) to nic innego aniżeli bezpośrednie ingerowanie w stosunki organizacyjne urzędu, co przejawia się już od czynności nadania statutu.

3. Akty kierownictwa szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz dyrektora generalnego

Obecnie w Kancelarii Premiera 19 osób należy do kierownictwa urzędu – poza premierem i dwoma wicepremierami są to: ministrowie zadaniowi (bez teki), sekretarze i podsekretarze stanu oraz dyrektor generalny. Powstaje pytanie: jak tyle osób na najwyższych stanowiskach w strukturach władzy w jednym organie może sprawnie wykonywać swoje zadania w tym urzędzie, unikając przy tym konfliktu kompetencji, w szczególności w obszarze czynności z zakresu kierownictwa.

Na mocy ustawy o Radzie Ministrów władztwo kierownicze przyznane zostało szefowi KPRM. Władztwo kierownicze wykonawcze jest w tym przypadku wyłączne. Ustawa określa szefa KPRM jako tego, który „kieruje kancelarią”, całość środków kierowniczych pochodzi od szefa KPRM z uwzględnieniem poleceń i zarządzeń premiera. Szef KPRM jest kierownikiem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, któremu podlega bezpośrednio dyrektor generalny (art. 25 ust. 3 u.s.c.). Dyrektor generalny zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy, dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną, wykonuje także określone zadania kierownika urzędu, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią (art. 25 ust. 4 u.s.c.). Dyrektor generalny określa warunki działania i organizację pracy KPRM, zapewniając jej prawidłowe funkcjonowanie i ciągłość prac, w szczególności przez wydawanie zarządzeń oraz zatwierdzanie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych KPRM (§ 4 ust. 1 regulaminu; Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dalej: regulamin).

Stanowisko dyrektora generalnego (obok stanowiska dyrektora i zastępcy dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej) jest wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej. Stanowiska te nie wymagają przeprowadzenia naboru. Dyrektora generalnego powołuje szef KPRM, a dyrektorów departamentów oraz ich zastępców – dyrektor generalny. Nabór odbywa się dla osób, z którymi nawiązuje się stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas określony lub nieokreślony – są to pracownicy służby cywilnej, którzy następnie mogą ubiegać się o mianowanie na urzędnika służby cywilnej. Wszyscy tworzą korpus służby cywilnej. Szef KPRM, sekretarze i podsekretarze stanu nie tworzą korpusu służby cywilnej. Z osób stosujących środki kierownictwa wynikające

z ustawowego i statutowego władztwa kierowniczego szefa KPRM tylko dyrektor generalny i dyrektorzy departamentów należą do korpusu służby cywilnej.

Należy zauważyć, że § 3 statutu nie wspomina o kierowaniu KPRM przy pomocy zastępców szefa. Jednakże w § 4 statutu zostało ujęte, iż szef KPRM wyznacza swojego zastępcę lub zastępców i określa ich zadania. Zastępcy przejmują zadania szefa kancelarii podczas jego nieobecności oraz w przypadku, gdy stanowisko szefa KPRM jest nieobsadzone.

Statut KPRM rozszerza pewne elementy ustawowe związane z kierowaniem kancelarią, a także funkcjonowaniem w jej strukturze powoływanych przez premiera sekretarzy i podsekretarzy stanu. W § 3 statutu zawarto pewne połączenie art. 27 i art. 28 u.R.M. Regulamin KPRM określa to jeszcze inaczej – zgodnie z § 3 ust. 1 regulaminu Szef Kancelarii kieruje KPRM przy pomocy zastępców Szefa Kancelarii, Sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w Kancelarii, Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Kancelarii, włączając przy tym do § 3 statutu zastępców szefa KPRM. W tym zakresie powstaje pewna niespójność. Regulacja regulaminowa bowiem statuuje zastępców szefa KPRM obok sekretarzy i podsekretarzy stanu, a to pozwala przyjąć, że zastępcy szefa KPRM mogą być powołani spoza grona wymienionego w § 3 statutu – może to być zatem dowolna osoba, co koresponduje z treścią § 4 statutu: „Szef Kancelarii wyznacza swojego zastępcę lub zastępców i określa ich zadania”. Z punktu widzenia kierownictwa powstaje pytanie: jakie zadania mieliby wykonywać sekretarze i podsekretarze stanu, którzy nie zastępowaliby szefa KPRM. Ustawa dopuszcza powoływanie sekretarzy i podsekretarzy w KPRM odrębnie od przypisania ich do zadań kierowania KPRM – to statut KPRM włącza sekretarzy i podsekretarzy stanu do kierowania kancelarią poprzez czerpanie z kierowniczego władztwa szefa KPRM. Mimo to w KPRM mogą także pełnić funkcje sekretarze i podsekretarze stanu niezajmujący się kierowaniem kancelarią czy zastępowaniem szefa KPRM na podobnych zasadach do ministrów zadaniowych. Ministrowie ci posiadają pewne władztwo kierownicze nad departamentem w strukturze KPRM, co wynika z treści regulaminu i rozporządzeń atrybucyjnych premiera, gdzie wskazany jest urząd administracji obsługujący ministra bez teki. Minister ten może stosować akty kierownictwa co do pracy departamentu przez niego nadzorowanego, jednakże tylko do zadań merytorycznych oraz organizacji pracy w celu skutecznego wykonania tych zadań. Kompetencje nie obejmują jednak spraw kadrowych czy szerokich aspektów organizacyjnych tej komórki w ramach całej struktury urzędu (§ 3 ust. 3 regulaminu). Regulacje nie przyznają ministrowi nadzorującemu prawa do wpływania na politykę kadrową i organizację wewnętrzną departamentu. Przyznanie takich kompetencji ograniczałoby bowiem możliwości kierownictwa przez

szefa KPRM. Ministrowie, których obsługę zapewnia KPRM, wykonują zadania w zakresie określonym w odrębnych przepisach oraz w zakresie powierzonym przez szefa KPRM. Dyrektora departamentu powołuje dyrektor generalny, a nie właściwy minister nadzorujący. Z kolei dyrektora generalnego powołuje szef KPRM. Aby utworzyć ministrowi, sekretarzowi stanu czy podsekretarzowi stanu komórkę organizacyjną dla wykonywania zadań im powierzonych w KPRM, należy zmienić statut urzędu (akt Prezesa Rady Ministrów), regulamin organizacyjny (akt szefa KPRM) oraz zatwierdzić regulamin wewnętrzny (akt dyrektora generalnego).

W praktyce, gdy ustawa nie przewiduje konieczności przeprowadzania naboru, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której minister nadzorujący nie uczestniczy w procedurze powołania dyrektora departamentu odpowiedzialnego za realizację zadań przypisanych temu ministrowi. Niemniej jednak, zgodnie z regulacjami ustawowymi, statutowymi i regulaminowymi, pełne prawo do określenia składu personalnego departamentu przysługuje dyrektorowi generalnemu urzędowi.

Zakończenie

W KPRM współistnienie kilku podmiotów (organów kierownictwa) mających prawo do wydawania aktów kierownictwa wewnętrznego stanowi unikalne wyzwanie dla organizacji wewnętrznej urzędu. Prezes Rady Ministrów, ministrowie oraz szef KPRM mogą wydawać takie akty, które mają wpływ na adresatów tych aktów. To nakładanie się kompetencji wymaga precyzyjnej koordynacji, aby zapewnić spójność i efektywność funkcjonowania KPRM, w szczególności biorąc pod uwagę to, że urząd ten obsługuje nierzadko kilku tzw. ministrów konstytucyjnych.

Złożona struktura KPRM prowadzi do sytuacji, w której różne decyzje kierownicze mogą się przenikać, a czasem nawet nakładać. W praktyce oznacza to konieczność wypracowania mechanizmów zapewniających współdziałanie wszystkich podmiotów wydających akty wewnętrzne. Bez tego istnieje ryzyko powstawania konfliktów kompetencyjnych, które mogą negatywnie wpływać na realizację zadań urzędu.

Dla prawa administracyjnego interesującą kwestią jest zrozumienie, jak skutecznie reagować w odpowiedzi na normy stosowanego kierownictwa wewnętrznego. To zagadnienie otwiera przestrzeń do dalszych badań i analiz. W praktyce urzędu konieczne jest ciągłe monitorowanie i dostosowywanie procedur, aby zapewnić, że nakładanie się kompetencji nie prowadzi do dysfunkcji.

Efektywność funkcjonowania KPRM w dużej mierze zależy od jasności i precyzji w wydawaniu aktów kierownictwa wewnętrznego. Każdy z podmiotów posiadających takie uprawnienia musi działać w sposób skoordynowany i zgodny

z nadrzędnymi celami administracji rządowej. Tylko wtedy można zapewnić, że decyzje kierownicze będą skuteczne i zgodne z ogólnymi założeniami polityki rządu.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 409.

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2023 r. poz. 1383.

Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie nadania statutu

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2024 r. poz. 142.

Pozostałe źródła

Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/premier/regulamin-organizacyjny> (13.11.2024).

Odpowiedź Sekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 marca 2024 r. w trybie interpelacji poselskich nr K10INT1275. Pobrano z <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD3TF76/%24FILE/i01275-o1.pdf> (13.11.2024).

Literatura

Bień-Kacała, A. (2013). *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Bojanowski, E., Żukowski, K. (2009). *Leksykon prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Cieślak, S. (2004). *Praktyka organizowania administracji publicznej*. Warszawa: Difin.

Forsthoff, E. (1955). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. München: C. H. Beck.

Hoff, W. (1987). *Wytyczne w prawie administracyjnym*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Homplewicz, J. (1970). *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*. Seria: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze 47. Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Jelowiecki, M. (1997). *Organizacja i kierownictwo w administracji publicznej*. Płock: Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica.
- Jagielski, J., Wierzbowski, M. (2022). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Góralczyk Jr., W. (2016). *Kierownictwo w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lipowicz, I. (red.). (2023). *System prawa samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego, granice i perspektywy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Płowiec, W. (2006). *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w świetle Konstytucji RP*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Ruczkowski, P. (2013). *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Szyrski, M. (2015). *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
- Słownik języka polskiego*. (b.d.). Pobrano z <https://sjp.pwn.pl/szukaj/polecenie.html> (13.11.2024).
- Szewczyk, H. (2012). *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zdyb, M., Stelmasiak, J. (red.). (2020). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie specyfiki aktów kierownictwa wewnętrznego stosowanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM). Problem badawczy artykułu koncentruje się na kwestii nakładania się różnych form kierownictwa – Prezesa Rady Ministrów, ministrów (w tym sekretarzy i podsekretarzy stanu) oraz Szefa Kancelarii – i ich wzajemnych relacji w stosowaniu aktów kierownictwa wewnętrznego w tym samym urządzie administracji publicznej. Interesującym zagadnieniem jest ustalenie, czy taka złożona struktura kierowania, przy współistnieniu różnych organów kierowniczych, sprzyja efektywności działania KPRM realizacji powierzonych jej zadań.

Organizacja KPRM jest w pewnym sensie poddana pod aktualną politykę Rady Ministrów, a zmiany w strukturze organizacyjnej są dostosowywane do bieżących priorytetów rządu. Samo kierowanie KPRM zostało zastrzeżone dla Szefa Kancelarii, którego rola wykracza poza typowe funkcje administracyjne. Szef Kancelarii nie musi pełnić funkcji ministra, co czyni to stanowisko specyficznym w kontekście struktury administracji rządowej.

Ważnym z punktu widzenia nauki administracji jest zagadnienie nakładania się władztwa kierowniczego, Prezesa Rady Ministrów, ministrów (w tym sekretarzy i podsekretarzy stanu) oraz Szefa Kancelarii. Interesującym zagadnieniem doktrynalnym jest właściwe zrozumienie stosowania aktów kierownictwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W urzędzie tym bowiem współistnieją, ale nie zawsze się uzupełniają, akty kierownictwa wewnętrznego stosowane przez

odrębne organy kierownictwa. Powstaje pytanie: czy to złożone kierowanie urzędem pozwala na efektywne funkcjonowanie administracji rządowej oraz realizację jej zadań?

Słowa kluczowe: administracja rządowa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, władztwo kierownicze

Summary

The purpose of this article is to examine the specific nature of internal management acts applied within the Chancellery of the Prime Minister (KPRM). The research problem centers on the overlap of different forms of leadership – those of the Prime Minister, ministers (including secretaries and undersecretaries of state), and the Head of the Chancellery – and their mutual relationships in the application of internal management acts within the same public administration office. An interesting issue is to determine whether such a complex management structure, involving the coexistence of various governing bodies, is conducive to the effectiveness of the Chancellery's operations and the fulfilment of the tasks entrusted to it.

The organization of the KPRM is, to a certain extent, subject to the current policies of the Council of Ministers, with changes in the organizational structure adjusted to the government's current priorities. The management of the KPRM is reserved for the Head of the Chancellery, whose role extends beyond typical administrative functions. The Head of the Chancellery is not required to serve as a minister, which makes this position unique in the context of governmental administrative structure.

From the perspective of administrative science, an important issue is the overlap of governing authority among the Prime Minister, ministers (including secretaries and undersecretaries of state), and the Head of the Chancellery. An interesting doctrinal issue is the proper understanding of the application of managerial acts within the Chancellery of the Prime Minister. In this office, internal management acts issued by separate governing bodies coexist but do not always complement one another. This raises the question of whether this complex approach to managing the office enables effective functioning of the public administration and the accomplishment of its tasks.

Keywords: government administration, Chancellery of the Prime Minister, managerial authority

Nota o autorze

Krystian Wasilewski – dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji; radca prawny; główne obszary działalności naukowej: prawo administracyjne, nauka administracji, samorząd terytorialny, prawo finansów publicznych; e-mail: krystian.wasilewski@kul.pl; ORCID: 0009-0004-2385-9579.